

25 NOVEMBRE 2015

Prime osservazioni sul diritto di recedere dall'Unione europea

di Federico Savastano

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza – Università di Roma



Prime osservazioni sul diritto di recedere dall'Unione europea^{*}

di Federico Savastano

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Uscire dall'Europa: da caso di scuola a ipotesi verosimile. 2. Durata illimitata dei trattati e recesso nel diritto internazionale. 3. Il percorso verso l'introduzione della clausola di recesso unilaterale. 4. La procedura di recesso secondo il disposto di Lisbona. 5. Il diritto di secessione negli ordinamenti federali. 6. Le conseguenze dell'uscita di uno Stato membro. 7. Il recesso dall'Unione monetaria. 8. Recesso o secessione?

1. Uscire dall'Europa: da caso di scuola a ipotesi verosimile

Per decenni l'ipotesi che uno Stato potesse voler abbandonare la *casa comune* europea è stata talmente irrealistica da non essere presa in considerazione neanche sul piano teorico, oltre che su quello giuridico.

La costruzione *in progress* dell'Unione europea e la sua progressiva trasformazione da organizzazione internazionale a sovranazionale ha fatto sì che per anni il tema del recesso dall'Unione non fosse inserito nei Trattati istitutivi, cosa avvenuta con il Trattato di Lisbona, dopo esser stata proposta qualche anno prima nel mai entrato in vigore Trattato costituzionale del 2004.

Se il vuoto normativo è stato colmato solo dopo quasi 50 anni dal Trattato di Roma non è stato certo per una tardiva consapevolezza del problema, ma per due motivi di carattere sostanziale: in primo luogo la natura giuridica della Comunità, che fino alla firma dell'Atto Unico era molto diversa da quella attuale; in secondo luogo va sottolineato come nella sua fase espansiva che l'ha portata a ricomprendere 28 Stati membri, l'Europa abbia rappresentato un enorme fattore di diffusione di diritti e di opportunità economiche tale da non rendere ipotizzabile la possibilità

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

dell'uscita di uno Stato. Quale governo avrebbe infatti rinunciato alle quattro libertà e alla possibilità di accedere ad un mercato nuovo e vastissimo?

Più ancora dell'intervento normativo operato a Lisbona è la crisi economico-finanziaria che rende oggi l'ipotesi del recesso da parte di alcuni Stati membri non solo un surreale caso di scuola ma una eventualità concreta, sebbene dalle conseguenze non del tutto prevedibili.

L'impatto della crisi sulla stabilità dell'Unione europea si è fatto sentire per tre ordini di ragioni. Innanzitutto ha dato forza all'euroscetticismo, e quindi a tutti quei movimenti partitici che hanno individuato nell'Europa il capro espiatorio per le difficoltà economiche nazionali. Tutti i governi nazionali degli Stati membri hanno subito la crescita elettorale dei partiti euroscettici e hanno reagito mutando il loro stesso atteggiamento nei confronti di Bruxelles, nel tentativo di contrastare l'emorragia di voti interna che mina la loro stabilità. I movimenti euroscettici hanno dunque portato all'attenzione dell'opinione pubblica di tutti gli Stati membri il tema della possibilità di uscire dall'Unione europea, in passato del tutto marginalizzato e legato a pochi e concentrati movimenti nazionalisti.

In seconda battuta, è noto come la risposta europea alla crisi si sia basata su politiche di rigore, molto impopolari e molto sofferte in diversi Stati membri.¹ Una delle reazioni a queste politiche è stata il rilancio della teoria della svalutazione competitiva, in base alla quale uno Stato che

¹ Già dal 2011, su impulso della Germania, si è iniziato a parlare della riforma del Patto di Stabilità e di crescita del 1997, in modo da rendere maggiormente incisivi i vincoli di bilancio in esso contenuti. Il 30 gennaio 2012 i rappresentanti degli esecutivi degli Stati membri dell'Unione europea – ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca, oltre che della Croazia, che all'epoca non era ancora membro – hanno approvato il *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria*, meglio noto come *fiscal compact*. Le parti si sono impegnate ad avere un deficit pubblico strutturale non superiore allo 0,5% del PIL (paesi con debito pubblico superiore al 60%) ovvero dell'1% (paesi con debito inferiore al 60%); gli Stati con debito superiore al 60% del PIL si sono impegnati a rientrare entro questa soglia nel giro di 20 anni ad un ritmo di un ventesimo dell'eccedenza per ogni anno. Una delle caratteristiche del Trattato è stata quella di obbligare gli Stati firmatari ad adottare le sue disposizioni con norme di rango costituzionale, o comunque di adottare norme nazionali la cui coerenza con il Trattato sarebbe stata verificata dalla Corte di Giustizia. Particolarmente significativa è la norma che impone agli Stati di garantire correzioni automatiche quando non si è in grado di raggiungere gli obiettivi di bilancio annuali. I meccanismi sanzionatori per la violazione delle disposizioni del trattato sono automatici. Il Patto che, come detto, è stato concluso a livello intergovernativo, non è mai stato approvato dal Parlamento europeo né proposto dalla Commissione come atto dell'Unione. L'obiettivo è comunque quello di incardinarlo nell'*acquis communautaire* entro 5 anni dall'entrata in vigore. Sul tema si vedano, ex plur., R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Jovene, Napoli, 2012, e *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi*, n. 4/2012; D. MORGANTE, *Note in tema di fiscal compact*, in *federalismi*, n. 7/2012; M.E. BARTOLONI – A. CALIGIURI – B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi*, n. 17/2014. Sul rapporto tra *fiscal compact* e quadro giuridico dell'Unione europea si veda R. BARATTA, *Legal Issues of the 'Fiscal Compact'. Searching for a mature democratic governance of the euro, The Euro Crisis and the State of European Democracy*, European University Institute, RSCAS, EUDO, Firenze, 2013, p. 31 ss

decidesse di uscire dall'Europa potrebbe trarre grandissimi benefici economici dalla svalutazione della propria moneta e gli sarebbe così possibile competere da una posizione di vantaggio con il lento e macchinoso blocco europeo.

La terza conseguenza della crisi è senza dubbio la più importante: essa ha rappresentato infatti il primo vero banco di prova per l'efficacia dell'Unione europea. Mai nella storia infatti la Comunità prima e l'Unione poi erano state messe di fronte ad una situazione di tale complessità. Il perdurare delle difficoltà economiche sta mettendo a dura prova la credibilità delle istituzioni europee, proprio in un momento in cui ci si aspetta da loro il massimo dell'efficacia.² L'Europa nasce infatti per dare una risposta comune a problemi troppo grandi per i singoli Stati membri: se si mostra incapace di dare queste risposte allora perde la sua stessa ragion d'essere.

La perdita di attrattiva dell'Unione è in parte testimoniata dal recente episodio dell'Islanda³: Stato candidato all'ingresso nell'Unione che, dopo aver fatto domanda nel 2009, aver ottenuto lo *status* ufficiale di candidato nel 2010 e aver già chiuso 11 dei 35 capitoli negoziali dell'*acquis communautaire*, ha deciso di interrompere i negoziati e ritirare la propria domanda di adesione, rinunciando definitivamente all'ingresso nell'Unione.⁴

Un caso, quello islandese, che ricorda molto la vicenda norvegese: lo stato scandinavo ha infatti presentato per tre volte domanda di ingresso e per ben due volte è arrivato a firmare il trattato di adesione – nel 1972 e nel 1994 – salvo poi rinunciare per effetto dell'esito negativo dei relativi referendum popolari di conferma.⁵

Ma sono altre le vicende politiche che rendono sempre più di attualità il tema del recesso, e riguardano in particolare quanto sta avvenendo nel Regno Unito, in Grecia e in Catalogna.⁶

Il 10 giugno 2015 la Camera dei Comuni britannica ha infatti dato il primo assenso allo svolgimento di un referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea. Già dal

² Cfr. B. CARAVITA, *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *federalismi*, n. 1/2012, p. 2.

³ E' importante sottolineare come la rinuncia islandese sia dovuta essenzialmente alle difficoltà per lo stato nordico di accettare ed uniformarsi alla politica europea della pesca. La pesca è il settore più importante dell'economia islandese, e lo era ovviamente anche nel 2009, anno in cui il governo di Reykjavik presentò la domanda di adesione.

⁴ Sul tema si veda A. DIRRI, *Unione europea – L'Islanda rinuncia alla membership europea*, in *federalismi – News dal mondo*, 18 marzo 2015.

⁵ Così come per l'Islanda, anche per la Norvegia la questione della pesca ebbe un peso determinante nella scelta effettuata dai cittadini in occasione dei referendum. Non è un caso che oggi essa sia parte dell'EFTA e dell'Area Economica Europea, ma che in entrambi gli accordi abbia esercitato degli *opt out* su pesca e risorse *off-shore*.

⁶ Sugli sviluppi della vicenda catalana si vedano, tra gli altri, G. FERRAIUOLO, *27 settembre 2015: le elezioni plebiscitarie di Catalogna*, in *federalismi*, n. 18/2015; M. BARCELO I SERRAMALERO, *Referendum e secessione. La vicenda della Catalogna*, in *federalismi – Focus fonti del diritto*, n. 1/2015.

2013 il Primo Ministro Cameron aveva dichiarato l'intenzione di procedere ad una consultazione popolare sul tema entro il 2017, e ora l'*iter* per arrivare al referendum è iniziato concretamente. Ci sono ancora molti passaggi parlamentari da portare a termine, ma la prima votazione sembra fugare ogni dubbio circa le possibilità che il referendum si faccia davvero: 544 parlamentari hanno infatti votato a favore della consultazione, mentre solo 53 – quasi tutti esponenti dello *Scottish National Party* – hanno votato contro.

Il quesito per il *Brexit* – formula spot che sta per “*British Exit*” – dovrebbe essere: “*Should the United Kingdom remain a member of the European Union?*”; coinvolgerà i cittadini maggiori di 18 anni, essendo stata bocciata la proposta di chiamare al voto anche i sedicenni, come avvenuto con il referendum per l'indipendenza scozzese del 2014.

Per la verità la gran parte dei partiti inglesi è a favore della permanenza nell'Unione, e farà una campagna per il “sì”. Ufficialmente solo l'UKIP è apertamente favorevole all'uscita del Regno Unito, ma potrà contare su una non trascurabile frangia di conservatori e su un'opinione pubblica non certo entusiasta delle politiche di Bruxelles.

In questo contesto si è inserita la recente lettera aperta di David Cameron al Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, datata 10 novembre 2015.

Il *premier* inglese ha elencato una serie di riforme da apportare all'Unione europea in tema di sovranità, *governance* economica e immigrazione, rifiutando il principio della *ever closer union* stabilito nei Trattati e proponendo una serie di passi indietro nel cammino dell'integrazione, presentandoli come condizione affinché il suo governo si impegni nella campagna referendaria a favore della permanenza del Regno Unito all'interno dell'Unione.⁷

Altra situazione *border-line* è quella della Grecia, che è stata ad un passo dal collasso economico-finanziario e dal *default*. Atene ha attraversato momenti drammatici, stretta tra i debiti con il Fondo Monetario Internazionale, le trattative con le istituzioni europee e gli altri Stati membri e lo spettro di non riuscire a pagare gli stipendi degli impiegati pubblici. Il duro periodo di austerità che in ogni caso attende la Grecia ha fatto diffondere – inizialmente tra i partiti ellenici di destra come *Alba Dorata* – la convinzione di poter far meglio e di più al di fuori dell'Europa, tornando alla vecchia dracma da poter svalutare a proprio piacimento. Eventualità questa paventata anche

⁷ Cfr. Lettera del premier britannico David Cameron al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk sulle riforme dell'Unione europea, del 10 novembre 2015, consultabile su *federalismi.it*; v. anche P. SAVONA, *Considerazioni sulla lettera di Cameron a Tusk*, in *Aspenia Online*, 20 novembre 2015.

dal governo di Tsipras, sebbene abbandonata grazie al piano di accordi definito con Bruxelles e Francoforte.⁸

Il tema del recesso è stato al centro del dibattito giuridico europeo anche nel 2014, in occasione del referendum scozzese per l'indipendenza dal Regno Unito. La Scozia è infatti convintamente europeista e gli indipendentisti puntavano ad uscire dal Regno Unito senza uscire dall'Unione europea, trasformandosi eventualmente nel 29° Stato membro.

Le argomentazioni addotte dagli indipendentisti europeisti si basavano su una discutibile interpretazione dell'art. 50 del TUE, in base al quale neanche una parte di territorio di uno Stato potrebbe uscire senza accordo bilaterale con il Consiglio. La Commissione ha colto l'occasione per ribadire che qualora un territorio dovesse cessare di far parte di uno Stato membro per creare un nuovo Stato indipendente allora i Trattati non gli si potrebbero più applicare, e che quindi qualora la Scozia fosse diventata indipendente avrebbe dovuto negoziare il proprio ingresso nell'Unione.⁹

Per quel che riguarda i precedenti, non ci sono stati finora casi di veri e propri recessi dall'Unione, ma si possono segnalare tre episodi in cui alcuni territori originariamente soggetti al Trattato di Roma hanno modificato il proprio *status* e sono usciti dal novero dei destinatari delle norme contenuti nei Trattati.

Il primo è quello dell'Algeria, che al momento dell'istituzione della CEE era parte integrante del territorio francese: nel 1962 l'Algeria ha dichiarato la propria indipendenza dalla Francia ed è automaticamente uscita dal sistema comunitario.

Un caso del tutto singolare è quello della Groenlandia, che era divenuta parte della Comunità con l'ingresso della Danimarca avvenuto nel 1973. In virtù di un referendum svoltosi nel 1979 ed in virtù di una maggiore autonomia concessa dal governo di Copenaghen la Groenlandia ha abbandonato la CEE nel 1985 pur senza dichiararsi indipendente dalla Danimarca, che è tuttora uno Stato membro. Per formalizzare l'uscita si è proceduto tramite una modifica dei Trattati – il

⁸ La vicenda della Grecia è cronaca in continua evoluzione, per cui non ci si può – in questa sede – avventurare in considerazioni troppo approfondite. Si rimanda comunque a U. TRIULZI, *La crisi della Grecia è la crisi dell'Europa?*, in *federalismi*, n. 15/2015; G. ARAVANTINOU LEONIDI, *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità*, in *federalismi*, n. 14/2015; G. GRASSO, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in *Osservatorio costituzionale Rivista AIC*, n. 2/2015.

⁹ Per un'analisi del referendum scozzese e della vicenda legata ai rapporti con l'Unione europea si veda G. CARVALE, *Il referendum sull'indipendenza scozzese: quali scenari futuri per la devolution britannica?*, in *federalismi – Focus Fonti*, n. 1/2015; si veda inoltre E. MAINARDI, *Il referendum in Scozia: tra devolution e indipendenza*, in *federalismi*, n. 17/2014, pp. 24-33, dove sono riportate la teoria di David Edward sulla *sincere cooperation* e le dichiarazioni dei Presidenti della Commissione Prodi e Barroso sull'eventualità di secessione di parte del territorio di uno Stato membro.

cosiddetto Trattato sulla Groenlandia – con la quale si è soppressa l'applicazione degli stessi sul territorio della Groenlandia e si è stabilito un regime di relazioni speciali sul modello di quello applicato ai territori d'oltremare francesi.

Infine, dal 1° gennaio 2012, il Consiglio dell'Unione ha modificato lo *status* di Saint-Barthélemy, collettività d'oltremare francese, che aveva chiesto di essere svincolata dalle norme europee in virtù della lontananza dal continente e della piccola dimensione dell'economia basata essenzialmente sul turismo.

Questi episodi, che è doveroso riportare e tenere in considerazione, non sono comunque configurabili come precedenti di veri e propri recessi, in quanto in nessuno si verifica l'ipotesi di uno Stato firmatario del Trattato istitutivo (o di adesione) che chiede ovvero dichiara la propria intenzione di uscire dall'Unione.

2. Durata illimitata dei Trattati e recesso nel diritto internazionale

Prima che il Trattato di Lisbona introducesse l'art. 50 del TUE la dottrina si divideva tra la tesi dell'impossibilità di recedere dai Trattati e quella che riconduceva la tematica alle norme del diritto internazionale generale.

Sia il TUE (art. 53) che il TFUE (art. 356) chiariscono come entrambi i trattati abbiano durata illimitata. Queste disposizioni, combinate con la limitazione “definitiva” della sovranità degli Stati a favore dell'ordinamento europeo¹⁰, sarebbero indice della natura irreversibile del processo di integrazione e dunque renderebbero impossibile l'uscita da parte di uno Stato membro.¹¹ Il fatto che neanche negli atti preparatori del Trattato di Roma del 1957 fosse menzionata la possibilità di recesso ha avvalorato ulteriormente questa tesi.¹²

Questo orientamento è stato avversato dalle Corti costituzionali degli Stati membri¹³ che hanno più volte sottolineato il concetto di “trasferimento di quote di sovranità” in luogo di quello di

¹⁰ Cfr. M. PUGLIA, *Art. 50 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 339.

¹¹ Cfr. J.H.H. WEILER, *Alternative to withdrawal from an International Organization: the Case of the European Economic Community*, in *Israel Law Review*, 20, 1985, p. 285; J.A. HILL, *The European Economic Community: The Right of Member States Withdrawal*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 12, 1982, p. 337.

¹² Cfr. A. DI RIENZO, *Art. 50 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Simone, Napoli, 2012, p. 405.

¹³ Su tutte in particolare le sentenze *Solange I* (BVerfGE 37, 271 del 29 maggio 1974) e *Solange II* (BVerfGE 73, 339 del 22 ottobre 1986), la sentenza *Maastricht* (BVerfGE 89, 155 del 12 ottobre 1993), le sentenze sul caso *Bananenmarkt* (BVerfGE 102, 147 del 7 giugno 2000) e, ovviamente, la sentenza *Lissabon* (BVerfGE 123, 267 del 30 giugno 2009). Interessante sul tema la distinzione tra “*share*” e “*pool sovereignty*” fatta da S. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the Euro crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp- 68-69.

“rinuncia” alla sovranità, e conseguentemente la possibilità di recedere in virtù del principio stesso della sovranità statale.¹⁴

Secondo altra parte della dottrina¹⁵, in mancanza di previsioni esplicite, le fonti che avrebbero potuto disciplinare l'eventuale recesso da parte di uno Stato membro erano rinvenibili nel diritto internazionale generale, ed in particolare nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, che nella sua Parte V si occupa proprio della nullità, estinzione e sospensione dell'applicazione dei trattati internazionali.

Non hanno mai riguardato il caso europeo le norme consuetudinarie tradizionali come la desuetudine o la consuetudine contraria, né i Trattati prevedono termini finali ovvero condizioni risolutive eventuali proprie o improprie.

Per quanto riguarda il recesso, la Convenzione di Vienna distingue due fattispecie: i casi in cui esistono clausole di denuncia o recesso esplicite all'interno dei trattati e quelli in cui gli accordi non disciplinano in alcun modo la questione.

Due disposizioni sono di particolare rilevanza sul tema.¹⁶ Innanzitutto va preso in considerazione l'art. 54 della Convenzione, in base al quale l'estinzione di un trattato o il recesso di una delle parti può aversi in base alle disposizioni del trattato stesso oppure in *ogni momento, con il consenso di tutte le parti, previa consultazione degli altri Stati contraenti*. La lettera *a)* relativa alle clausole esplicite è quella che trova applicazione in Unione europea dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, mentre la lettera *b)*, facente riferimento all'accordo tra le parti, riporta ad un sistema di risoluzione consensuale.

L'art. 56 si riferisce invece alle ipotesi in cui un trattato non contenga disposizioni sull'estinzione, la denuncia e il recesso. Il primo comma è già di per sé significativo e contiene una norma generale contraria alla denuncia unilaterale dei trattati¹⁷, stabilendo che un accordo privo di clausole esplicite non può formare oggetto di denuncia o recesso salvo in due casi elencati nelle lettere *a)* e *b)*: sia accertata l'intenzione delle parti di ammettere la denuncia ovvero il diritto di denuncia non possa essere dedotto dalle disposizioni del trattato.

Il secondo comma stabilisce invece come la parte denunciante o recedente deve comunicare la sua intenzione con almeno dodici mesi di anticipo.

¹⁴ Cfr. I. NICOTRA, *Il diritto di recesso e il Trattato che istituisce la Costituzione europea*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla costituzione europea*, ESI, Napoli, 2003, p. 453.

¹⁵ Cfr. *ex plur.* G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2012, p. 93.

¹⁶ Cfr. C.M. RIEDER, *The withdrawal clause of the Lisbon Treaty in the light of EU Citizenship: Between Disintegration and Integration*, in *Fordham International Law Journal*, 37/2013, pp. 149-153.

¹⁷ Cfr. T. CHRISTAKIS, *Article 56, 1969 Vienna Convention*, in O. CORTEN, P. KLEIN, *The Vienna Convention on the Law of the Treaties: A Commentary*, OCIL, Oxford, 2011, p. 1257.

Per quel che riguarda le cause di estinzione, il diritto internazionale ne riconosce sei: abrogazione (art. 59 Conv.), che consiste nella conclusione di un nuovo accordo tra le stesse parti che pone in essere norme incompatibili con quelle dell'accordo precedente; estinzione dei soggetti, qualora una delle parti dovesse aver cessato di esistere; impossibilità di esecuzione (art. 61 Conv.), che riguarda sostanzialmente il venir meno dell'oggetto dell'accordo; inadempimento (art. 60 Conv.), per cui una delle parti viene meno agli obblighi contrattati; mutamento delle circostanze (art. 62 Conv.); rinuncia, in base alla quale una delle parti rinuncia ad un diritto soggettivo in caso di accordi che per essa creavano solo situazioni favorevoli e non comportavano obblighi.¹⁸

A queste sei si aggiunge quella contenuta nell'art. 64 della Convenzione di Vienna, per cui qualora dovesse sorgere una nuova norma di *ius cogens* in contrasto con le disposizione di un trattato, lo stesso sarebbe nullo e cesserebbe *ex nunc* di obbligare le parti.

Delle cause di estinzione descritte quella che più sembra utilizzabile in chiave europea è quella del mutamento delle circostanze, ben nota nel diritto internazionale come clausola *rebus sic stantibus*.¹⁹ In virtù dell'art. 62 della Convenzione le parti possono invocare un fondamentale mutamento di circostanze come motivo di denuncia, recesso o sospensione

Ovviamente la Convenzione non lascia indefinite le *circostanze* oggetto di cambiamento, anzi l'art. 62 elenca in modo molto dettagliato quali siano le condizioni affinché possa scattare la clausola e possa essere invocata per il recesso. Il primo comma stabilisce infatti come possano essere prese in considerazione solo quelle circostanze che riguardano le motivazioni del consenso espresso da una delle parti ovvero quei cambiamenti che abbiano l'effetto di *trasformare radicalmente il peso degli obblighi che restano da eseguire in base al trattato*.²⁰

Uno Stato europeo sarebbe dunque potuto uscire dall'Unione invocando un fondamentale mutamento delle circostanze che lo avevano spinto a firmare o ad aderire ai Trattati istitutivi: una crisi economica rientra senz'altro nel novero delle fattispecie ricomprese dalla clausola.

L'applicabilità della *rebus sic stantibus* – comunque innegabile in quanto prevista da una norma di *ius cogens* – è stata confermata anche dalla Corte di Giustizia, che ha sottolineato come le norme di

¹⁸ Cfr. M. R. SAULLE, *Lezioni di diritto internazionale*, ESI, Napoli, 2001, pp. 73-76.

¹⁹ Sul tema si veda J.P. BULLINGTON, *International Treaties and the clause "rebus sic stantibus"*, in *University of Pennsylvania Law Review*, dec. 1927, pp. 153-177; B. IMPALLOMENI, *Il principio rebus sic stantibus nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, Giuffrè, Milano, 1974.

²⁰ Cfr. art. 62, comma 1, lett. b) della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati.

ius cogens inerenti la fine e la sospensione delle relazione del trattato per ragioni di *rebus sic stantibus* sono vincolanti per le istituzioni comunitarie e fanno parte dell'ordinamento comunitario.²¹

Riassumendo, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona uno Stato membro dell'Unione europea avrebbe potuto dichiarare il recesso unilaterale solo con l'accordo di tutti gli altri Stati membri, ovvero giustificando un mutamento imprevisto e fondamentale delle circostanze generali tale da avere inciso in modo radicale sulla sua capacità di adempiere gli obblighi della *membership*.

Un parallelo in tal senso può essere fatto con quanto accade nelle Nazioni Unite: la carta ONU infatti non prevede espressamente il potere di recesso e non si sono mai verificati episodi assumibili come precedente.²² La dottrina internazionalista sostiene che per il recesso dall'ONU si debbano utilizzare le norme di diritto internazionale generale, in particolare la clausola del *rebus sic stantibus* che potrebbe scattare laddove uno Stato non ritenesse di poter più eseguire le prestazione che la Carta ONU e la partecipazione al consesso delle Nazioni Unite gli richiederebbero.²³

3. Il percorso verso l'introduzione della clausola di recesso unilaterale

La già citata assenza anche nei lavori preparatori del Trattato di Roma del 1957 di riferimenti all'eventualità di ritirarsi dalla Comunità palesa la volontarietà da parte dei Padri fondatori di non consentire l'uscita dalla nuova organizzazione, o quantomeno di non esplicitarne la possibilità.

L'introduzione di una clausola sul recesso unilaterale è stata paventata per la prima volta dai membri nel corso dei lavori preparatori del Progetto Spinelli.²⁴ La proposta, presentata dal danese

²¹ Cfr. Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sent. *A. Racke GmbH & Co. Hauptzollamt Mainz*, causa C-162/96, par. 46.

²² L'unico caso assimilabile al recesso è quello dell'Indonesia che nel 1965 si ritirò con atto unilaterale come forma di protesta contro l'elezione della Malaysia a membro non permanente del Consiglio di Sicurezza. Il "recesso" indonesiano fu però interpretato come assenza temporanea dato il ritorno alla partecipazione ai lavori dell'Organizzazione nel settembre del 1966. Sul tema si veda L. NIZARD, *Le retrait de l'Indonésie des Nations Unies*, in *Annuaire français de droit international*, 11, 1965, pp. 498-528.

²³ Cfr. S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 109-110.

²⁴ Sul Progetto Spinelli cfr. P. PONZANO, Il trattato "Spinelli" del febbraio 1984: l'avvio del processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea, in W. LEHMANN (a cura di), *Altiero Spinelli – federalista europeo*, Parlamento europeo, Bruxelles, 2009, pp. 41-47; S. PISTONE, *A trent'anni dal Progetto Spinelli: un'iniziativa parlamentare a favore di una costituzione federale europea*, in *Il federalista*, Anno LVI, 2014, n. 1-2, p.

Jens-Peter Bonde, fu subito osteggiata dai membri del Club del Coccodrillo di Spinelli e bocciata in quanto non in linea con lo spirito federalista del progetto di trattato che essi avevano in mente. Altro tentativo di formalizzazione della denuncia del trattato avviene con il secondo progetto di revisione federalista della Comunità, ossia con la *Relazione Herman* del 1994.²⁵ Il progetto Herman, diversamente da quello Spinelli, rappresentava una vera e propria riorganizzazione dei Trattati in un unico codice che avrebbe inquadrato gli obiettivi dell'Unione e consolidato l'*acquis communautaire*. L'art. 44 di questo progetto è dedicato alla capacità dell'Unione di concludere trattati e il suo settimo comma stabilisce che *I trattati sono denunciati secondo le procedure previste per la loro conclusione*.²⁶

Più decisa fu la proposta elaborata dal Progetto “Penelope” del 2002.²⁷ L'art. 103 del Progetto di Trattato, coordinato da François Lamoureux su indicazione della Presidenza Prodi, contemplava esplicitamente la possibilità di recedere dall'Unione, sebbene riservasse tale diritto solo agli Stati membri che non fossero in grado di adottare eventuali successive revisioni del Trattato Costituzionale. Si trattava dunque di consentire ad ogni Stato membro di uscire in caso di modifiche costituzionali non condivise, pur restando strettamente associato all'Unione.²⁸

Un passo più concreto verso l'introduzione della clausola si è avuto con il progetto di Costituzione europea, poi ripreso dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. La ragione principale che spinse la convenzione ad introdurre la possibilità di recedere fu eminentemente politica: i suoi lavori infatti coincisero con quelli di preparazione del grande allargamento ad est del 2004, e furono proprio i nuovi Stati in procinto di aderire all'Unione che spinsero per vedere sancita la possibilità di una fuoriuscita. Molti di questi Stati erano infatti reduci dall'esperienza del Patto di Varsavia che non prevedeva né *de iure* né *de facto* una tale eventualità.

La proposta, avanzata dal Vicepresidente Giuliano Amato, è stata oggetto di un forte dibattito in sede di Convenzione. Non c'era infatti unanimità sull'idea di dare agli Stati membri la possibilità

34; S. PISTONE, *I progetti di Costituzione per una unione europea nel secondo dopoguerra*, in *Il federalista*, Anno XXIV, 1982, n. 1, pp. 45-76.

²⁵ Sul tema si veda P. SCHIFFAUER (a cura di), *Quale carta costituzionale per l'Unione europea?*, Parlamento europeo, Lussemburgo, 1999.

²⁶ Cfr. GUCE C 61 del 28 febbraio 1994 “Risoluzione sulla Costituzione europea”, con allegato “Progetto di Costituzione dell'Unione europea”, p. 165.

²⁷ Sul Progetto “Penelope” cfr. A. MATTERA (a cura di), *Pénelope, Projet de Constitution de l'Union Européenne*, Clément Juglar, Parigi, 2003.

²⁸ Cfr. A. DI RIENZO, *Art. 50 TUE*, op. cit., p. 406.

di abbandonare l'Unione, così come diverse erano le correnti di pensiero circa le modalità che tale abbandono dovesse eventualmente seguire.

Il testo di quello che sarebbe dovuto essere l'art. 46 proposto alla Convenzione si rifaceva dichiaratamente alla Convenzione di Vienna²⁹ e le ipotesi che si confrontarono nel corso dei lavori preparatori furono abbastanza eterogenee:

- sopprimere l'articolo e – conseguentemente – rinunciare all'introduzione della clausola di ritiro volontario;
- evitare l'introduzione di un diritto unilaterale di ritiro limitandosi ad un diritto di chiedere il ritiro. In tal modo la fuoriuscita dall'Unione sarebbe subordinata al raggiungimento di un accordo obbligatorio tra l'Unione stessa e lo Stato recedente;
- limitare il diritto di ritiro all'ipotesi di mancata ratifica di novelle costituzionali (come nella proposta del Rapporto Herman);
- introdurre un periodo da definire tra 5 e 20 anni dopo il ritiro in cui lo Stato fuoriuscito non potrà presentare nuovamente domanda di adesione;
- istituire periodi limitati e definiti di autosospensione da parte di uno Stato membro;
- creare lo status di “membro associato” dell'Unione da attribuire agli Stati che volessero rinunciare alla *membership* ordinaria.³⁰

La questione fu molto dibattuta in Convenzione e fu oggetto di spaccatura tra i componenti più vicini ad una visione federalista dell'Unione e coloro che invece mantenevano un approccio intergovernativo.³¹

Alla fine si optò per l'introduzione della clausola nell'art. I-60 del Trattato costituzionale: uno Stato membro avrebbe potuto recedere notificando la sua intenzione al Consiglio europeo e raggiungendo con l'Unione un accordo che avrebbe dovuto essere approvato dal Parlamento e concluso dal Consiglio a maggioranza qualificata (72% dei membri del Consiglio escluso il recedente che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione).³²

²⁹ Cfr. Nota del Praesidium alla Convenzione, doc. n. CONV 648/03, All. II, p. 9.

³⁰ Cfr. Nota del Segretariato alla Convenzione, Scheda di analisi delle proposte di emendamento riguardanti l'appartenenza all'Unione, doc. n. CONV 672/03, pp- 10-12.

³¹ Cfr. Relazione di sintesi della Sessione plenaria della Convenzione del 24 e 25 aprile 2003, doc. n. CONV 696/03, pp. 10-11 e, più ampiamente, A. DI RIENZO, *Art. 50 TUE*, op. cit., p. 406.

³² Sul tema si veda G. BUSIA, *Ammissione di nuovi Stati, recesso dall'Unione e revisione del Trattato costituzionale*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 256-258.

L'introduzione della clausola è stata frenata dalla mancata entrata in vigore del Trattato costituzionale, che non ha superato la fase delle ratifiche, ma è stata ripresa e riproposta dal Trattato di Lisbona, che ne ha permesso finalmente l'introduzione nel diritto europeo.³³

4. La procedura di recesso secondo il disposto di Lisbona

L'art. 50 del Trattato sull'Unione europea, consolidato al Trattato di Lisbona, ha procedimentalizzato il cosiddetto *Eurexit* stabilendo in primo luogo che il diritto di recesso spetta ad ogni Stato membro che voglia esercitarlo, conformemente alle proprie disposizioni costituzionali.

La procedura che lo Stato deve seguire consiste nel notificare la propria decisione al Consiglio europeo, con il quale definire le modalità del distacco attraverso un accordo negoziato conformemente all'art. 218, par. 3, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.³⁴

Il Consiglio è l'organo chiamato a negoziare con lo Stato uscente in nome e per conto dell'intera Unione. L'effettiva uscita dall'Unione avviene nel momento dell'entrata in vigore dell'accordo di recesso, ovvero, in mancanza di tale accordo, entro due anni dalla notifica presentata al Consiglio europeo da parte dello Stato uscente.³⁵

Ovviamente i membri del Consiglio e del Consiglio europeo che rappresentano lo Stato uscente non parteciperanno alle deliberazioni che i due organi saranno chiamati ad adottare nei suoi riguardi. Il Consiglio, orfano dei membri dello Stato uscente, deciderà nei suoi confronti a maggioranza qualificata che, come specificato dall'art. 50, par. 4, comma 2, consiste nel raggiungimento del 72% dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti, che totalizzino almeno il 65% della popolazione europea.³⁶

L'art. 50 si chiude con la previsione, contenuta nel par. 5, per cui qualora lo Stato che abbia receduto dall'Unione dovesse decidere di aderirvi nuovamente dovrebbe seguire la procedura ordinaria contenuta dall'art. 49 TUE. Per cui non esiste alcun diritto di ritorno automatico per gli Stati che sono stati già membri dell'Unione e, soprattutto, gli Stati receduti che dovessero

³³ Cfr. G. BUSIA, *Revisione del Trattato, ammissione di nuovi Stati e recesso dall'Unione*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 412-414.

³⁴ Cfr. art. 50.2 TUE.

³⁵ Cfr. art. 50.3 TUE.

³⁶ La disposizione in questione rimanda all'art. 238, par. 3, lett. b), del TFUE.

decidere di aderire nuovamente all'Unione perderebbero ogni eccezione, beneficio e *opt-out* negoziato nel corso del periodo di *membership*.³⁷

In base al combinato disposto degli artt. 50 TUE e 218 TFUE l'*iter* da seguire per una procedura di separazione consensuale è così riassumibile:

1. Lo Stato membro comunica formalmente al Consiglio la propria volontà di recedere dall'Unione europea;
2. Il Consiglio europeo fissa delle linee guida sulla base delle quali si negoziano i termini dell'uscita e le relazioni future tra l'Unione e lo Stato membro;
3. I termini di uscita sono negoziati dall'Unione sulla base di raccomandazioni emanate dalla Commissione ai sensi dell'art. 218, par. 3 TFUE, e decisi a maggioranza qualificata da parte del Consiglio dopo aver ricevuto il consenso del Parlamento europeo.

La procedura descritta dai trattati semplifica senza dubbio il quadro del recesso rispetto al passato, quando il silenzio delle norme pattizie comportava la necessità di rifarsi al diritto internazionale generale, ma presenta tuttavia alcuni aspetti degni di essere sottolineati.

Il primo comma dell'art. 50, come si è avuto modo di osservare, fa riferimento alla possibilità di recedere per qualunque Stato, *compatibilmente con le proprie norme costituzionali*. Da questa norma discendono due ordini di problemi: in primo luogo, trattandosi di una norma dei Trattati, la competenza di interpretazione ed eventualmente di risoluzione di controversie ad essa inerenti spetta alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Parte della dottrina ha evidenziato come potrebbe prefigurarsi una situazione in cui la Corte di Giustizia si trovi a valutare l'effettivo rispetto da parte di uno Stato membro delle proprie norme costituzionali, ponendosi così come arbitro finale di questioni di diritto costituzionale interne ad uno Stato membro³⁸, ma l'ipotesi è contestata e ritenuta abbastanza inverosimile.³⁹

In secondo luogo appare interessante considerare cosa dovrebbero fare quegli Stati che hanno disposizioni costituzionali interne che fanno esplicito riferimento all'appartenenza all'Unione

³⁷ Si fa riferimento soprattutto a quanto accadrebbe se fosse il Regno Unito a recedere e poi chiedere nuovamente l'adesione: perderebbe tutti gli *status* speciali che lo riguardano o comunque dovrebbe rinegoziarli tutti da capo. Sul tema si veda A. KACZOROWSKA, *European Union Law*, Routledge, Londra, 2013, p. 26 e ss.

³⁸ Cfr. R.J. FRIEL, *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution*, in *International and Comparative Law Quarterly*, n. 53, 2004, p.425

³⁹ Cfr. A. WYROZUMSKA, *Withdrawal from the Union*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (a cura di), *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer, Berlino-Heidelberg, 2012, pp. 343-368.

europea. Il Preambolo della Legge fondamentale tedesca, come esempio su tutti, parla apertamente di un popolo tedesco che si muove nell'ambito di un'Europa unita⁴⁰: appare difficile ipotizzare come potrebbe la Germania recedere dall'Unione *conformemente alle proprie norme costituzionali*, senza intervenire sul testo stesso della *Grundgesetz*.

Di grande rilevanza è anche la clausola in forza del quale – salvo accordi contrari tra le parti – dopo due anni dalla dichiarazione di volontà di uscire dall'Unione, il recesso avviene anche senza il raggiungimento di un accordo tra le parti: lo Stato uscente potrebbe avere buon gioco di questa situazione sia nello svolgimento della trattativa sia per minare il buon andamento della stessa.⁴¹

Da rilevare anche un aspetto concernente il paragrafo 4 dell'art. 50, laddove esclude i rappresentanti dello Stato uscente dalle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano. La norma – politicamente più che comprensibile – non fa però alcun riferimento ai membri del Parlamento europeo, che possono pertanto continuare a svolgere la propria funzione anche laddove dovessero essere chiamati a decidere su questioni relative al processo di uscita del proprio Stato di provenienza e – in concreto – anche laddove sono chiamati ad esprimere il proprio consenso sull'accordo di recesso negoziato dal Consiglio.⁴² Parte della dottrina ritiene l'esclusione dei rappresentanti dello Stato uscente una violazione del principio democratico della rappresentanza degli interessi coinvolti⁴³ e che la mancata menzione dei membri del Parlamento rappresenti – senza volerlo – una compensazione di questa violazione.⁴⁴ Sembra più verosimile pensare che i membri del Parlamento europeo rappresentano i cittadini dell'Unione nel loro complesso⁴⁵ e non sono rappresentanti degli Stati membri allo stesso modo di come lo sono invece i rappresentanti dei governi nazionali.

⁴⁰ Così recita il Preambolo della *Grundgesetz*: *Cosciente della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini, animato dalla volontà di servire la pace del mondo in qualità di membro di eguale diritti in un'Europa unita, il popolo tedesco ha adottato, in forza del suo potere costituente, questa Legge Fondamentale*. Il Tribunale federale ha ribadito nella Sentenza *Solange II* (BVerfG, Nov. 5, 2012, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 339 - § 131) che le disposizioni della Legge fondamentale vanno lette alla luce del Preambolo in virtù del principio della *normativen Sinneinheit*. Dunque il riferimento all'Europa unita non è una mera dichiarazione ma ha rango costituzionale a tutti gli effetti.

⁴¹ Cfr. R.J. FRIEL, *op. cit.*, p. 426.

⁴² Si veda H. HOFMEISTER, *Should I stay or Should I go? – A Critical Analysis of the Right to withdraw from the EU*, in *European Law Journal*, 16, 2010, p. 594.

⁴³ Cfr. C. HILSON, *EU Citizenship and the Principle of Affectedness*, in R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE, J. SHAW, *Making European Citizens: Civic Inclusion in a Transnational Context*, Palgrave Macmillan, London, 2006, p. 56; R.A. DAHL, *After the Revolution? Authority in a Good Society*, Yale University Press, New Haven, 1990, p. 49.

⁴⁴ Cfr. C.M. RIEDER, *op. cit.*, p. 159.

⁴⁵ Cfr. art. 14, par. 1, TUE.

Da ultimo, è interessante notare alcune differenze tra la procedura per il recesso appena descritta e quella per l'adesione di un nuovo Stato membro, disciplinata dall'articolo 49 del TUE. Quella più rilevante riguarda il ruolo della Commissione, che è preminente nel caso di nuova adesione mentre è trascurabile nella procedura del recesso, nella quale si limita a fare raccomandazioni in merito all'apertura dei negoziati. Proprio a proposito della fase negoziale la Commissione è protagonista nel seguire e accompagnare gli Stati candidati all'adesione; in caso di richiesta di recesso invece l'art. 218, par. 3, del TFUE stabilisce che il Consiglio deve designare il negoziatore ovvero il capo della squadra di negoziato dell'Unione, senza far riferimento alla Commissione. Altre differenze riguardano i termini della negoziazione: indefiniti e potenzialmente infiniti per l'adesione, limitati a due anni per l'uscita. Se per l'adesione è richiesta l'unanimità del Consiglio, per il recesso è sufficiente la maggioranza, seppur qualificata.⁴⁶

La procedura del recesso descritta dai Trattati riguarda ad ogni modo il caso in cui il distacco tra l'Unione ed un suo Stato membro avvenga in modo consensuale, o quantomeno attraverso l'utilizzo responsabile degli strumenti giuridici messi a disposizione dal TUE. Nel caso in cui i negoziati non dovessero andare a buon fine, ovvero lo Stato uscente non fosse interessato a condurli, si entrerebbe in un terreno molto più spinoso.

Come più volte evidenziato, dopo due anni dalla dichiarazione della volontà di uscire dall'Unione, il recesso diventa possibile anche senza la conclusione di un accordo con il Consiglio. Resta da capire se tale recesso sia automatico allo scattare del termine e quali profili di responsabilità europea e internazionale vi siano per lo Stato che non volesse tenere in considerazione le previsioni dei Trattati sulla procedure di recesso.

Il Tribunale costituzionale tedesco ha trattato il tema in una delle sue sentenze cardine in tema di sovranità nazionale e rapporti con l'Unione europea⁴⁷: nel *Maastricht Urteil* il Tribunale ricorda come la Germania sia uno dei *Master of the Treaties*, come abbia deciso autonomamente di porre dei limiti alla propria sovranità in funzione della realizzazione del progetto europeo, ma anche come, proprio per tali motivi, sia sufficiente *un atto contrario* di diritto interno per recuperare le competenze e la sovranità cedute. Ciò costituirebbe un avallo a qualunque forma di recesso unilaterale da parte di uno Stato membro che opporrebbe alla norme pattizie la titolarità della propria sovranità.

⁴⁶ Cfr. P. NICOLAIDES, *Withdrawal from the European Union: A Typology of Effects*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 20, 2013, pp. 211-212.

⁴⁷ Le sentenze principali in merito sono ricordate nella nota n. 10. Una rassegna di queste sentenze con diversi importanti richiami di dottrina è rintracciabile in S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, Aracne, Roma, 2008, pp. 30-45.

Il principio dell'*actus contrarius* espresso dal Tribunale tedesco non appare condivisibile né dal punto di vista delle norme europee né da quello del diritto internazionale. Ad ogni modo non può non rilevarsi come la procedura di recesso possa applicarsi solo laddove vi sia il consenso dello Stato recedente. Qualora esso fosse intenzionato ad uscire unilateralmente e senza alcun tipo di accordo gli strumenti giuridici andrebbero ad incontrare tutti i limiti di attuazione tipici del diritto internazionale. Il diritto cederebbe sostanzialmente il passo ai rapporti politici ed economici.

5. Il diritto di secessione negli ordinamenti federali

La natura del tutto peculiare dell'Unione europea suggerisce di prendere in considerazione anche esperienze diverse da quelle del diritto internazionale. Considerando quella europea come un'esperienza federale⁴⁸, e tenendo in considerazione la tipologia di recesso prevista dall'art. 50, l'ipotesi dell'*Eurexit* può essere studiata anche come una forma di *secessione*, ed in tal senso vale la pena riprendere il concetto di *diritto alla secessione* negli ordinamenti federali.

Anche in questo caso bisogna comunque esordire chiarendo come non esista un diritto unilaterale alla secessione negli ordinamenti federali.⁴⁹

Purtuttavia vale la pena ricordare la vicenda della sentenza della Corte Suprema canadese in merito all'ipotesi di secessione del Québec. Dopo il referendum del 1995 nel quale i *federalisti* batterono i *separatisti* ottenendo il 50,6% di voti contro il 49,4% favorevoli alla secessione, il governo canadese decise di interrogare la Corte Suprema circa l'esistenza di un reale diritto di secessione da parte della provincia francofona.

La Corte Suprema canadese si espresse in senso negativo, ribadendo l'inesistenza di un diritto unilaterale alla secessione. Qualora gli abitanti del Québec avessero votato per la separazione dal Canada non sarebbe sorto dunque alcun obbligo giuridico per il governo centrale né tantomeno alcuna automatica scissione. La decisione si basò sostanzialmente sulla negazione dell'applicabilità del principio di autodeterminazione a popoli che non fossero parti di un impero coloniale,

⁴⁸ Si accoglie in particolare la tesi per cui *Al nome (Stato federale) non corrisponde la "cosa" (il federalismo) e, soprattutto, la "cosa" (il federalismo) può esistere anche senza il "nome" (Stato federale): o, se si vuole, modelli federali di governo possono essere adottati anche in paesi che non si dichiarano federali*, in B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 59. Sul tema si vedano anche gli articoli di B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *federalismi*, n. 9/2011; *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *federalismi*, n. 1/2012; *Il federalizing process europeo*, in *federalismi*, n. 17/2014; e le monografie sempre di B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Jovene, Napoli, 2012, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 2015.

⁴⁹ Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti...op. cit.*, p. 54.

ovvero soggetti a dominazione straniera. Dato che i *québécois* hanno la possibilità di esercitare i propri basilari diritti democratici non può applicarsi loro il principio dell'autodeterminazione.

Ciononostante la Corte confermò come legittimo l'uso dell'istituto referendario, ma sottolineò come anche un esito favorevole alla secessione avrebbe comportato solo l'avvio di negoziati tra la Provincia secessionista e lo Stato centrale. Il diritto alla secessione infatti avrebbe dovuto bilanciarsi con altri principi costituzionali, quali la rigidità costituzionale e lo stato di diritto. La secessione dunque è possibile ma solo in accordo con lo Stato centrale e con le altre Province.

L'importanza della ben nota sentenza canadese è stata soprattutto quella di spostare la secessione da un piano sostanziale ad uno procedurale.

Le analogie tra le disposizioni della sentenza canadese e la procedura dettata dall'art. 50 TUE sono diverse: la dichiarazione di volontà segna solo un avvio dei negoziati, così come stabilito dai Trattati; la secessione deve avvenire in accordo con le altre Province e non solo con lo Stato centrale, così come deve avvenire nel contesto europeo, dove non a caso il negoziatore è il Consiglio, composto dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, e non la Commissione, che invece è organo centrale indipendente.

Ma ciò che più accomuna il caso canadese con quello europeo è proprio quel tentativo di procedimentalizzazione dell'uscita dalla federazione, il tentativo di ricondurre sotto l'egida del diritto situazioni solitamente condotte e risolte *de facto*.

6. Le conseguenze dell'uscita di uno Stato membro

Molti commentatori si concentrano sulla descrizione di quelle che potrebbero essere le conseguenze economiche dell'uscita di uno Stato membro dall'Unione europea, e si dividono sostanzialmente tra coloro che intravedono la possibilità di una ripresa basata sul ritorno alla moneta nazionale debitamente svalutata e quelli che prevedono solo un breve periodo di fittizio benessere destinato a trasformarsi in una catastrofe economica a lungo termine.

Molta meno attenzione è posta invece su quelle che sarebbero le conseguenze giuridiche dell'uscita dall'Europa.⁵⁰ E' bene tenere in considerazione in questo senso come l'art. 50 TUE non si limiti a parlare di negoziati di recesso, ma specifichi anche come essi debbano anche tener conto del quadro delle future relazioni tra lo Stato uscente e l'Unione.

⁵⁰ La letteratura sul tema non è molto ampia. Si segnalano i lavori di P. ATHANASSIOU, *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections*, in *European Central Bank Legal Working Papers*, n. 10, 2009; J. HERBST, *Observations on the Right to Withdraw from the European Union. Who are the "Masters of Treaties"?*, in *German Law Journal*, n. 11, 2005, pp. 1755-1760; H. HOFMEISTER, *op. cit.*, pp. 589-603; A. LAZOWSKI, *CEPS Commentary*, in *European Law Review*, 5, 2012, pp. 523-540.

Un lavoro molto interessante sull'impatto giuridico che ha l'interruzione dell'applicabilità dei trattati su uno Stato membro è quello eseguito nel 2013 da Phedon Nicolaides⁵¹ che, prima di dedicarsi ad uno studio di caso sul tema di giustizia e affari interni, elenca una serie di aspetti da dover prendere in considerazione in caso di *Eurexit*:

- Sospensione delle norme europee in vigore in quanto direttamente applicabili: tutte le norme contenute nei Regolamenti – direttamente applicabili senza bisogno di norme di recepimento interne – verrebbero meno con l'uscita dall'Unione. Da una parte lo Stato uscente si libererebbe degli obblighi che esse importano, dall'altra rischierebbe di avere lacune normative in alcuni settori;
- Fine del regime delle quattro libertà: le imprese nazionali perderebbero la possibilità di accedere liberamente al mercato europeo, così come verrebbero meno le libertà di stabilimento e di circolazione di beni e servizi. L'interazione tra i mercati sarebbe dunque regolata dalle norme del WTO, e quindi dalla clausola della nazione più favorita;
- Differenziazione nei trattamenti giuridici: tutti i negozi giuridici sorti in tempo di vigenza delle norme europee verrebbero rispettati fino a loro conclusione, mentre tutti quelli nuovi si baserebbero solo sulle norme nazionali, creando una situazione di temporaneo squilibrio tra gli attori del mercato, alcuni dei quali potrebbero godere di situazioni di vantaggio dovute al contesto giuridico nel quale sono nate;
- Decisione sul destino delle norme di derivazione europea: gran parte della legislazione di uno Stato membro dell'Unione europea deriva dal recepimento o dall'attuazione di norme europee.⁵² Non solo regolamenti, dei quali si è detto, ma anche direttive che per l'entrata in vigore hanno avuto bisogno dell'approvazione di norme di diritto interno. Lo Stato uscente si troverebbe a dover decidere del destino di tali norme: non è obbligato né a mantenerle nel proprio ordinamento né a cancellarle, ma è certo che dovrebbe operare una seria riflessione per andare a vedere quali gli siano ancora utili e quali non siano più adatte al nuovo contesto extracomunitario;

⁵¹ Cfr. P. NICOLAIDES, *Withdrawal... op. cit.*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 20, 2013, pp. 209-219.

⁵² Cfr. B. CARAVITA, *Il federalizing... op. cit.*, p. 9.

- Sostituzione del diritto europeo: per tutte le discipline normate con Regolamenti e per tutte quelle discipline normate con direttive nelle quali lo Stato uscente ha deciso di cancellarne gli atti di recepimento, sorge la necessità di intervenire per colmare le lacune normative dovute alla cessazione di efficacia del diritto europeo. Lo Stato uscente sarebbe dunque chiamato ad un ingente sforzo di produzione normativa, peraltro da doversi produrre nel minor tempo possibile per non minare l'efficienza dell'ordinamento;
- Nuove politiche nazionali: lo Stato uscente cesserebbe di essere destinatario di tutte le “politiche comuni” attraverso le quali l'Unione interviene – e aiuta gli operatori – in diversi settori. Lo Stato si troverebbe a dover gestire nuovamente dall'interno tali politiche dovendo trovare i fondi e dovendo provvedere a nuove modalità di supporto;
- Nuove istituzioni nazionali: il ritorno alla gestione di alcuni settori determinerebbe la necessità della creazione di nuove istituzioni *ad hoc*, quali ad esempio autorità indipendenti o agenzie statali;
- Gestione dei beni comuni: lo Stato uscente resterebbe pur sempre uno Stato confinante con l'Unione e – Nicolaides sottolinea come ciò sarebbe necessario anche in caso di “divorzio difficile” con relazioni diplomatiche non ottimali – dovrebbe pertanto affrontare dei problemi di cui non potrebbe non tener conto del vicino europeo, come inquinamento, emissioni di gas serra e anidride carbonica, reti energetiche, traffico di armi, trasporti, criminalità internazionale, rapporti transfrontalieri, solo per citare alcuni esempi lampanti;
- Valuta nazionale: Per gli Stati membri dell'Eurozona l'uscita dall'Unione significa anche il ritorno alla propria valuta nazionale, il che comporterebbe il ritorno alla gestione della politica monetaria da parte dello Stato nazionale;
- Interpretazione del diritto basato su principi europei: una volta fuoriuscito dall'Unione lo Stato non è più soggetto alle decisioni della Corte di Giustizia, eppure potrebbero aversi situazioni del tutto particolari. In particolare cosa accadrebbe laddove la Corte intervenisse ad interpretare delle norme europee ancora in vigore nello Stato ormai extraeuropeo? La norma, sebbene nazionale, che ha derivazione europea non può isolarsi

improvvisamente dal contesto in cui è nata. Si potrebbero avere così paradossi in forza dei quali le sentenze della Corte di giustizia continuerebbero ad avere dei riflessi anche sugli ordinamenti di Stati ormai non più appartenenti all'Unione, e quindi al di fuori della sua giurisdizione.

A queste problematiche evidenziate dallo studioso greco se ne aggiungono poi altre, tutte da interpretare, come ad esempio le conseguenze che il recesso avrebbe sulla cittadinanza europea e in generale sui diritti dei cittadini dello Stato uscente.⁵³

Lo studio di Nicolaides aiuta a dimostrare come i problemi di uno Stato recedente dall'Unione europea non derivano solo da questioni di responsabilità internazionale nei confronti dell'UE, ovvero da ragioni di carattere economico-finanziario.

L'ordinamento giuridico degli Stati membri è infatti oramai talmente compenetrato da quello europeo da non potersene distaccare con una semplice denuncia di trattati. La complessità delle relazioni tra gli ordinamenti comporta la necessità di dover procedere ad una vera e propria valutazione di impatto su ogni singola disciplina normativa.

L'altro elemento di interesse riguarda il fatto che, anche laddove si superasse il problema delle complessità tecnico-normative, gli ordinamenti manterrebbero comunque dei legami e dei punti di contatto molto forti, in quanto soprattutto quello dello Stato receduto non potrebbe pretendere di continuare la propria vita senza essere interessato dalle evoluzioni del diritto europeo che lo ha informato per tutti gli anni della *membership*.

7. Il recesso dall'Unione monetaria

Si è molto discusso circa la possibilità di recedere solo da parte degli obblighi previsti dai Trattati⁵⁴, con particolare riferimento all'ipotesi di uscire dall'Unione monetaria senza uscire dall'Unione europea.

Ad una prima lettura dell'art. 50 appare subito chiaro come in esso non vi sia alcun riferimento all'appartenenza o meno dello Stato recedente all'Unione monetaria. La dottrina ha criticato questo silenzio normativo, sostenendo che sarebbe stato opportuno specificare come la fuoriuscita dall'Unione europea comporti come conseguenza anche il recesso dall'UEM.⁵⁵

⁵³ Cfr. C.M. RIEDER, *op. cit.*, pp. 160-172.

⁵⁴ Cfr. R. ADAM – A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 46.

⁵⁵ Cfr. M. PUGLIA, *Art. 50 TUE*, *op. cit.*, p. 342.

In assenza di prassi, la tesi maggioritaria è quella per cui lo Stato che si ritiri dall'UE è da considerarsi completamente svincolato dai trattati, ma non è una posizione unanime: appellandosi alla fissazione “irrevocabile” dei tassi di cambio, parte della dottrina esclude l'intenzione dei contraenti di consentire il ritiro dall'UEM.⁵⁶

Non ci sono invece dubbi sul fatto che lo Stato recedente potrebbe negoziare un accordo con l'Unione per continuare ad utilizzare l'Euro tanto in via transitoria quanto in via definitiva, come accade in Stati terzi quali Città del Vaticano, San Marino, Principato di Monaco e Principato di Andorra.⁵⁷

In mancanza di accordi resta comunque la possibilità dell'adozione unilaterale dell'Euro – la cosiddetta *eurizzazione* – che nel caso di uno Stato recedente significherebbe il mantenimento della moneta unica senza la necessità di rispettare i vincoli richiesti per l'appartenenza ma anche senza la possibilità di partecipare al controllo della valuta. E' quanto accade – e viene tollerato dall'Unione europea – in Kosovo e in Montenegro.⁵⁸

Assai più discussa è l'eventualità di uscire solamente dall'UEM senza recedere dall'Unione europea. Si tratterebbe, come accennato, di recedere da alcuni obblighi previsti dai trattati senza perdere la *membership*. I trattati non contemplano la possibilità di ritiro volontario o espulsione dall'UEM ed ecco perché anche i recenti fatti di cronaca, oltre che le ipotesi dottrinarie, hanno posto il tema dell'abbandono dell'Euro come un problema più che realistico.

Dal punto di vista giuridico, il ritiro unilaterale appare ammissibile solo come conseguenza di quello dall'Unione europea.⁵⁹ Per ogni ipotesi diversa sarebbe invece necessaria una modifica dei Trattati.

D'altronde il recesso dall'UEM richiederebbe comunque un accordo con tutti gli Stati membri dell'Unione: un accordo tutt'altro che semplice, dato che dovrebbe disciplinare aspetti quali la restituzione delle quote di capitale BCE, delle riserve monetarie affidate, la ridenominazione in valuta nazionale del prestito pubblico espresso in euro e i rapporti contrattuali interstatali espressi

⁵⁶ Cfr. P. ATHANASSIOU, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁷ Sul tema si veda R. CISOTTA, *Art. 219 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Simone, Napoli, 2012, pp. 1628-1638.

⁵⁸ Sul tema si veda A. SOKIC, N. FABRIS, *Euroization and cyclical stabilization in Montenegro: an empirical analysis*, in *Munich Personal RePEc Archive*, 25 aprile 2013, p. 10; sia inoltre consentito il rinvio a F. SAVASTANO, *Note sullo stato del processo di adesione del Montenegro all'Unione europea*, in *federalismi*, n. 18/2014, pp. 20-22.

⁵⁹ Cfr. M. VELLANO, *Art. 50 TUE*, in F. POCAR – M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2014, p. 52.

in euro; dovrebbe inoltre prevedere un periodo transitorio che permetta il ritorno alla valuta nazionale.

Oltre alle questioni giuridiche e tecniche c'è da considerare che conciliare i tempi di negoziato e attuazione di un simile accordo con quelli dei mercati finanziari potrebbe rivelarsi l'aspetto fattivamente più complicato della vicenda.⁶⁰

8. Recesso o secessione?

L'introduzione dell'art. 50 TUE operata dal Trattato di Lisbona costituisce un tentativo di procedimentalizzazione dell'uscita dall'Unione europea che vorrebbe spostare il baricentro della questione su un piano di diritto costituzionale dell'Unione e non più di diritto internazionale.

Ad ogni modo sia il diritto internazionale che la giurisprudenza costituzionale federale trattano il tema della separazione tra due ordinamenti spingendo verso la soluzione consensuale: tanto la Convenzione di Vienna quanto la sentenza della Corte Suprema canadese hanno infatti posto l'accento sull'importanza dell'accordo tra le parti, nel primo caso, e della negoziazione, nel secondo.

L'Unione europea in questo senso è – come spesso le accade – un ordinamento del tutto peculiare, che in parte supera e in parte ricomprende le esperienze internazionali e federali. Non v'è dubbio sul fatto che il dettato dell'art. 50 TUE si ispiri profondamente alla sentenza canadese sulla vicenda del Québec: il riferimento alle *norme costituzionali* sulla base delle quali dichiarare la propria volontà di recedere e dunque innescare un percorso di negoziati tra Stato e Unione richiama esattamente il percorso *referendum – negoziato – accordo – secessione* stabilito dalla Corte suprema.

La sentenza sul Québec argomenta ancor di più il principio della costituzionalizzazione dell'uscita dall'Unione nel momento in cui esclude l'applicabilità del principio dell'autodeterminazione dei popoli a territori che non siano coloniali ovvero soggiogati con la forza. Un principio – quello dell'autodeterminazione – derivante del diritto internazionale e senz'altro non applicabile – stando alla specifica della Corte canadese – all'Unione europea, che è basata sull'adesione libera e volontaria degli Stati che la compongono.⁶¹

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Nella sentenza *Lissabon* (BVerfG 123, 267 del 30 giugno 2009, 2BvE 2/08) il Tribunale federale tedesco ha evidenziato la connessione tra diritto di recesso e natura giuridica dell'Unione europea, sottolineando come non si tratti di secessione statale (*Staatsverband*) ma di fuoriuscita da un ente di collegamento tra Stati sovrani (*Staatenverbund*). Sul tema si veda J.C. PIRIS, *Il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 130.

Un argomento tradizionale in favore della tesi internazionalista riguarda il fatto che gli Stati membri dell'Unione sarebbero pur sempre degli Stati dotati di una propria sovranità, molto più forte di quella di una provincia come il Québec o di una qualsivoglia regione secessionista. Al di là del fatto che gli Stati europei hanno operato un trasferimento volontario di parte delle attribuzioni connessa alla propria sovranità, il problema è a monte: vista la crisi che vive lo Stato ai tempi della globalizzazione, ha ancora senso rifarsi al concetto di sovranità dello Stato inteso come *superiorem non recognoscens*?

Il periodo compreso tra la prima e la seconda guerra mondiale è stato senz'altro quello che si è contraddistinto maggiormente per le denunce unilaterali dei trattati. Le conseguenze sono tristemente note a tutti. Al termine della seconda guerra sono nate organizzazioni internazionali – sia universali che regionali – con lo scopo di perseguire la pace tra i popoli. Il loro strumento è stato proprio quello di far sì che gli Stati che volessero farvi parte acconsentissero a limitazioni della propria sovranità in vista della pacifica convivenza tra i popoli del mondo. L'obiettivo primario è stato proprio quello di limare il concetto di *superiorem non recognoscens*, sottoponendo gli Stati al diritto delle organizzazioni internazionali cui essi entravano a far parte, rette dal diritto internazionale pattizio. Il problema della sovranità è dunque relativo, sia per il motivo della volontarietà della sua limitazione da parte degli Stati, sia perché essa costituisce un fatto giuridico, che come tale può variare e riguardare tanto il rapporto tra uno Stato ed una organizzazione internazionale quanto quello tra uno stato federato e lo Stato federale di appartenenza.

La vera differenza è piuttosto da cercarsi in fattori storico culturali, in virtù dei quali appare molto più difficile far accettare una sovranità limitata o trasferita ad uno Stato europeo – che ha tutto il suo bagaglio di storia, tradizioni e cultura politica – rispetto alla provincia di uno Stato giovane e nato come una colonia europea.

Ovviamente non è di grande importanza concentrarsi sul *nomen* e decidere se l'*Eurexit* possa configurarsi come recesso ovvero come secessione. Ciò che è importante è capire quale sia il rapporto tra le norme internazionali e le norme europee nella gestione della separazione dei due ordinamenti.

La natura giuridica dell'Unione e i Trattati istitutivi nella loro versione consolidata suggeriscono l'utilizzo degli strumenti del diritto costituzionale che aiuta a gestire le situazioni in modo consensuale prima che si verifichino e a farlo in ossequio al principio di legalità.

La mancanza di prassi, la complessità estrema dei negoziati – il cui buon esito è tutt'altro che scontato – e la possibilità di poter uscire anche senza accordo dopo due anni dalla dichiarazione



di volontà di abbandonare l'Unione sono elementi che mettono non poco in discussione il funzionamento della procedura ex art. 50.

In particolare il raggiungimento degli accordi negoziali deve superare diversi scogli, soprattutto di carattere economico e finanziario, che potrebbero scoraggiare il ricorso all'iter pattizio e suggerire il perseguimento di strade basate su atti politici unilaterali.

Uscire dall'Unione europea in modo pacifico e consensuale è dunque possibile, seguendo l'*iter* definito dai Trattati, ma l'impatto sia economico che politico di un tale gesto rende molto poco chiara la lettura delle possibili conseguenze.

L'Unione informa di sé gli Stati che la compongono: si basa su tradizioni e valori comuni che ha contribuito a raccogliere e diffondere con spirito propulsivo.⁶² Uscirne è una scelta ardua, ma riuscire a cancellarne le tracce passate e l'influenza presente e futura è pressoché impossibile.

⁶² Sul tema R. MICCU', *Valori comuni e garanzie costituzionali in Europa: il progetto europeo dentro e oltre la crisi*, in *federalismi*, n. 19/2014 e i contributi pubblicati nei numeri 19 e 24/2014 da *federalismi*, in virtù della *Call for papers* "Valori comuni e garanzie costituzionali in Europa".